

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Reform der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern:
Modernisierung öffentlicher Dienste und
Zulassung privater Anbieter

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Reform der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern: Modernisierung öffentlicher Dienste und Zulassung privater Anbieter

Ulrich Walwei*

Die Organisation der Arbeitsvermittlung befindet sich national und international in einem tiefgreifenden Wandel. Bedeutungsverlust und zum Teil massive Kritik hat im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste Reformprozesse in Gang gesetzt. Die Behörden entwickeln sich mehr und mehr in Richtung kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen. Als zusätzliche Vermittlungsanbieter spielen private Agenturen eine zunehmend wichtigere Rolle. Vor allem in den siebziger und achtziger Jahren erlebte die Branche einen kräftigen Boom. Durch die vielerorts zu beobachtenden Liberalisierungstendenzen könnte sich dieser Trend fortsetzen.

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei der Organisation und Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern. Einen besonderen Schwerpunkt bildet dabei die Betrachtung der in einer Reihe von Ländern bereits lange bestehenden bzw. neu entstandenen Koexistenzbeziehung von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Grundlage der Studie ist eine Ende 1993/Anfang 1994 schriftlich durchgeführte Expertenbefragung zum Thema Arbeitsvermittlung in 27 Ländern (davon 18 OECD-Länder).

Auf der Basis des internationalen Vergleichs kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß durch eine effektive Organisation der Arbeitsvermittlung ihr wirtschaftliches Potential (nämlich die Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs) besser ausgeschöpft werden kann. Weil die Leistungen der Arbeitsvermittlung zu den Erfahrungsgütern zählen, ist eine positive Reputation Voraussetzung für den Markterfolg öffentlicher oder privater Anbieter. Insbesondere eine konsequente Kundenorientierung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeitsvermittlung bei. Im Falle der privaten Agenturen bedeutet das die Verankerung von auf Verbraucherschutz zielenden Regelungen, im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine gezieltere Erfassung der Wirkung ihrer Aktivitäten.

Gliederung

- 1 Einleitung und Erhebungskonzept
- 2 Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste im Wandel
 - 2.1 Institutioneller Rahmen
 - 2.2 Ausstattung
 - 2.3 Dienstleistungsangebot
 - 2.4 Marktbedeutung und Effizienz
 - 2.5 Reformbemühungen
- 3 Private Arbeitsvermittlungsdienste als neue Anbieter
 - 3.1 Beispiele für private Arbeitsvermittlungsangebote
 - 3.2 Rechtlicher Rahmen und Liberalisierungstendenzen
 - 3.3 Wachsende Marktbedeutung
 - 3.4 Mißbrauchsrisiko
- 4 Koexistenz als Perspektive
 - 4.1 Konkurrenz oder Ergänzung?
 - 4.2 Effekte der Liberalisierung: Macht das dänische Beispiel Schule?
- 5 Folgerungen: Kundenorientierung sichert Qualität der Arbeitsvermittlung

Literatur

I Einleitung und Erhebungskonzept

Sowohl aus internationalem als auch nationalem Blickwinkel zeichnen sich grundlegende Veränderungen bei der

einen sind Reformbemühungen der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste hervorzuheben, die vor allem darauf abzielen, das in letzter Zeit schwächer gewordene Image durch kundengerechtere Dienstleistungsangebote zu verbessern. Parallel dazu gewinnen zum anderen private (auch gewerbsmäßig arbeitende) Agenturen als neue Vermittlungsanbieter in vielen Ländern zunehmend an Bedeutung. Nicht zuletzt ist dies zurückzuführen auf einen massiven Trend zur Liberalisierung (und damit zu erleichterter Zulassung) privater Arbeitsvermittlungsdienste.

Diese internationalen Entwicklungen finden bei uns entsprechende Parallelen. Auch die für Arbeitsvermittlung bislang zuständige Bundesanstalt für Arbeit (BA) organisiert gerade ihr Vermittlungsgeschäft um. In diversen Modellämtern werden neue Organisationsformen und Verfahren der Arbeitsvermittlung ausprobiert. Darüber hinaus sieht das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschFG 1994) eine generelle Zulassung gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung ab dem 1.8.1994 vor.

Ziel dieser international vergleichenden Studie ist es, sich eingehend mit den Entwicklungen bei der Organisation (einschließlich der Regulierung) der Arbeitsvermittlung auseinanderzusetzen. Es geht um diesbezügliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern, aber auch um die Ursachen und die möglichen Effekte der Reformbemühungen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der in vielen Ländern neu entstandenen bzw. – wie auch bei uns – neu entstehenden Situation einer Koexistenz von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung.

Grundlage der Studie ist eine Ende 1993/Anfang 1994 im Auftrag der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) durchgeführte schriftliche Expertenbefragung zur Arbeitsvermittlung. Der Fragebogen umfaßte drei Teile. In den ersten beiden Teilen ging es um Hintergrundinformationen zur Rolle und Organisation der öffentlichen bzw. privaten Arbeitsvermittlung in den verschiedenen Ländern, im letzten

* Dr. Ulrich Walwei ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Die vorliegende Studie basiert auf einer für die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) durchgeführten Erhebung in 27 Ländern zu „Entwicklungen bei der Organisation der Arbeitsvermittlung“ und einem auf dieser Grundlage erstellten, noch vorläufigen Bericht. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors, er dankt der IVSS für die Zustimmung zu dieser Publikation.

Teil um statistische Angaben zu beiden Vermittlungsformen. Insgesamt wurden 46 Mitgliedsorganisationen der IVSS in 39 Ländern befragt. Einbezogen wurden solche Länder, in denen Systeme der öffentlichen und/oder privaten Arbeitsvermittlung bestanden.

Teilgenommen haben an der Befragung 29 Mitgliedsorganisationen bzw. von ihnen beauftragte Stellen (repräsentiert durch Fachleute überwiegend aus Arbeitsministerien und Arbeitsverwaltungen) aus 27 Ländern. Darunter sind zehn Länder der Europäischen Union, acht weitere OECD-Länder (davon fünf europäische), vier Reformländer Ost- und Südosteuropas (Albanien, Bulgarien, Litauen und Tschechien) sowie fünf Schwellenländer (Barbados, Israel, Türkei, Uruguay und Zypern). Weil der vorliegende Beitrag – anders als der bereits in der Fußnote am Anfang erwähnte Bericht für die IVSS – die Position der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich akzentuieren will, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Befragungsergebnisse in den als Referenzmaßstab vor allem in Betracht kommenden 18 OECD-Ländern (siehe Auflistung der Länder in der Tabelle 1).

Zu der Erhebung ist zu bemerken, daß die Fragen von den nationalen Experten zum großen Teil vollständig beantwortet worden sind. Teilweise wurden die Antworten sogar durch einschlägige Berichte zum Thema ergänzt, die in diese Studie eingearbeitet wurden. Terminologische Probleme und Beantwortungslücken gab es vor allem im statistischen Teil des Fragebogens. Soweit dies möglich war, wurden daraus resultierende Widersprüche, Mißverständnisse und Unklarheiten durch gezielte Rückfragen aufgeklärt. Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß die statistischen Angaben nach wie vor in Teilen

unvollständig und aufgrund national unterschiedlicher Erfassungs- und Erhebungsmethoden nur begrenzt vergleichbar sind. Auch bei der Beantwortung der inhaltlichen Fragen könnten durch den jeweils unterschiedlichen Blickwinkel der beantwortenden Institution Inkonsistenzen hervorgerufen worden sein. Z.B. kann es zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, wenn sich in dem einen Fall ein Arbeitsministerium und in dem anderen Fall eine öffentliche Arbeitsverwaltung (als potentieller Mitbewerber) über private Arbeitsvermittlung in dem betreffenden Land äußert. Die aus der Befragung ableitbaren Ergebnisse werden deshalb mit großer Sorgfalt und Vorsicht interpretiert und können somit nur Tendenzen widerspiegeln. Neben der schriftlichen Befragung wurde eine Reihe von einschlägigen, neueren Veröffentlichungen zum Thema ausgewertet. Eine Zusammenstellung der verwendeten Literaturquellen findet sich am Ende des Textes.

2 Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste im Wandel

2.1 Institutioneller Rahmen

Zum Teil bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts, spätestens aber in den sechziger Jahren bestanden in den befragten OECD-Ländern öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste (siehe hierzu und zum nachfolgenden Tabelle 1). Mit Ausnahme von Belgien, der Schweiz und den USA sind die öffentlichen Stellenvermittlungsdienste eine gesamtstaatliche Aufgabe und werden von nationalen Stellen organisiert (OECD 1990). In den meisten Ländern werden die öffentlichen Dienste durch allgemeine Steuern finanziert. Lediglich drei Länder (Österreich, BR Deutschland und Island) sehen eine Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch Arbeitgeber-

Tabelle 1: Institutioneller Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern

Institutionelle Regelungen	Öffentliche Arbeitsvermittlung besteht seit	Finanzierung durch Steuern (St) oder Beiträge (B) von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Arbeitgeberanteil in %)	Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung von derselben Stelle	Meldepflicht der Arbeitgeber bei Vakanzen
LÄNDER				
Belgien (BE)	1935	St	–	+ ²⁾
Deutschland (DE)	1927	B (50%)	+	–
Dänemark (DK)		St	–	–
Spanien (ES)	1943	St	+	+
Frankreich (FR)	1945	St	–	+
Großbritannien (GB)	1906	St	+	–
Irland (IE)		St	–	–
Luxemburg (LU)	1945	St	+	+
Niederlande (NL)	1940	St	–	–
Portugal (PT)	1966	St	–	–
Österreich (AT)	1918	B (50%)	+	–
Schweiz (CH)		St	–/+ ¹⁾	–
Island (IS)	1956	B (25%)	+	–
Norwegen (NO)	1906	St	–	+
Schweden (SE)	1902	St	–	+
Australien (AU)	1946	St	–	–
Japan (JP)	1909	St	+	–
USA (US)	1933	St	–	–

+ = ja – = nein

¹⁾ Je nach Organisation in den verschiedenen Kantonen.

²⁾ Für Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten.

und/oder Arbeitnehmerbeiträge vor. Bis auf ganz wenige Ausnahmen (z.B. in Australien, Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden bei speziellen, besonders aufwendigen betrieblichen Stellenbesetzungsaufträgen oder bei Durchführung vergleichender Bewerbungstests) werden die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste grundsätzlich unentgeltlich angeboten.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist in der Regel integraler Bestandteil der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Dies bietet den Vorteil der umfassenden und aktiven Arbeitsförderung aus einer Hand, weil statistische Arbeitsmarktbeobachtung, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsvermittlung aufeinander abgestimmt werden können. Unterschiede bei der Organisation ergeben sich aber im Hinblick auf die Zuordnung der Arbeitslosenversicherung. Obwohl auch die Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Empfängern der Arbeitslosenunterstützung nahezu überall zu den Aufgaben des Personals in den öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen zählt, wird in knapp der Hälfte der Länder die Administration der Arbeitslosenversicherung von einer separaten Behörde durchgeführt. Der Vorteil einer solchen Trennung ist in der damit verbundenen Entbürokratisierung des eher dienstleistungsorientierten Vermittlungsgeschäfts zu sehen, der Nachteil in einem durch zum Teil parallele Aktivitäten verschiedener Behörden aufgeblähten Verwaltungsapparat. Das zuletzt genannte Argument hat die öffentliche Arbeitsvermittlung in Großbritannien Ende der achtziger Jahre dazu bewegen, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung wieder zusammenzuführen.

Die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist für die Arbeitssuchenden grundsätzlich freiwillig, für arbeitssuchende Empfänger von Arbeitslosenunterstützungsleistungen aber in der Regel obligatorisch. Auch die Betriebe sind grundsätzlich nicht verpflichtet, die öffentlichen Arbeits-

vermittlungsdienste in Anspruch zu nehmen. Jedoch sind zwei Einschränkungen zu machen. Zum einen gab es vor allem in südlichen Ländern Europas bis in die neunziger Jahre hinein Regelungen, die abgesehen von Ausnahmefällen vorsahen, daß offene Stellen nur durch Vorschläge seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung besetzt werden konnten. Erst Ende 1993 wurde dieses sog. „Stellenbesetzungsmonopol“ der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in Spanien aufgehoben. Zum anderen müssen nach den geltenden Vorschriften in einer Reihe von befragten Ländern die Betriebe ihre offenen Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden (sog. „Meldepflicht“). Trotz des Bestehens einer gesetzlichen Meldepflicht in einer Reihe von Ländern ist deren praktische Bedeutung aber als eher gering einzustufen, weil Meldeversäumnisse in aller Regel nicht geahndet werden. Die faktische Durchsetzung der Meldepflicht wäre auch verbunden mit beträchtlichem Verwaltungsaufwand (bei den ohnehin auf anderen Wegen besetzten Stellen) und Kontrollaufwand (bei nicht gemeldeten Stellen). Außerdem könnte ihre Durchsetzung die eigentlich auf freiwilliger Basis bestehenden Kontakte von öffentlicher Arbeitsvermittlung und Unternehmen empfindlich stören.

2.2 Ausstattung

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird nicht zuletzt auch bestimmt durch die Zahl des dort eingesetzten Vermittlungspersonals und der Vermittlungsstellen (Arbeitsämter). In der Tabelle 2 werden diese Größen auf relevante Arbeitsmarktdaten bezogen, wie z.B. der Zahl der Beschäftigten und Arbeitslosen. Dadurch kann die jeweilige Ausstattung an Vermittlungspersonal und lokalen Vermittlungsstellen länderübergreifend verglichen werden.

Bei einem Vergleich der Personalausstattung fällt zunächst einmal auf, daß schon der Anteil der Arbeitsvermittler am ge-

Tabelle 2: Ausstattung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste (Anfang der neunziger Jahre)

Kennziffern Länder	Arbeitsvermittler im öffentlichen Bereich ¹⁾			Arbeitsämter		
	Zahl insgesamt (in % aller Beschäftigten der Arbeitsvermittlung)	Ein Arbeitsvermittler betreut durchschnittlich (gerundet)		Zahl insgesamt	Ein Arbeitsvermittler betreut durchschnittlich (gerundet)	
		Beschäftigte	Arbeitslose		Beschäftigte	Arbeitslose
Belgien	869 (17,8%)	4 170	540	128	28 880	3 690
BR Deutschland	10 090 (13,2%)	3 230	290	1 001	32 560	2 920
Dänemark	899 (53,4%)	2 630	290	97	27 160	2 720
Spanien	5 548 (35,1%)	1 640	410	688	13 180	3 280
Frankreich	–	–	–	732	26 120	4 420
Großbritannien	4 325 (8,5%)	5 560	610	1 028	23 960	2 590
Irland	290 (14,5%)	4 000	760	47	25 230	4 700
Luxemburg	25 (27,8%)	7 690	90	4	49 200	580
Niederlande	4 000 (59,8%)	1 640	80	147	44 360	2 170
Portugal	502 (13,2%)	8 330	370	83	52 300	2 250
Österreich	1 190 (29,6%)	2 500	160	109	27 290	1 770
Schweiz	475 (26,6%)	7 140	190	120	29 000	730
Island	100 (50,0%)	1 470	40	76	19 290	60
Norwegen	–	–	–	121	14 550	940
Schweden	–	–	–	380	11 170	610
Australien	6 008 (73,2%)	1 280	150	539	14 250	1 650
Japan	4 000 (31,3%)	12 500	340	479	104 380	2 840
USA	–	–	–	1 700	71 050	5 140

¹⁾ Beschäftigte in der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die hauptsächlich Arbeitsvermittlung betreiben (mehr als 50% ihrer Arbeitszeit).

samen Personal der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Vermittlerquote) im Ländervergleich große Unterschiede aufweist. Die Differenzen sind vor allem auf unterschiedliche Organisationsformen der Arbeitsverwaltung im allgemeinen bzw. der Arbeitsvermittlung im besonderen zurückzuführen. Zum einen ergibt sich eine höhere Vermittlerquote und vice versa, wenn die Arbeitsvermittlung institutionell von der Arbeitslosenversicherung getrennt ist und dadurch ein stärkeres Gewicht bekommt. Dies zeigen die Beispiele Australien und Dänemark mit relativ hohen Vermittlerquoten sowie Großbritannien und die BR Deutschland mit relativ geringen Vermittlerquoten. Zum anderen wird die Vermittlerquote maßgeblich durch die interne Organisation der Arbeitsvermittlung beeinflusst. Es gibt die Möglichkeit, daß entweder im Rahmen eines eher integrativen Konzeptes viele Mitarbeiter neben der Arbeitsvermittlung auch andere damit zusammenhängende Aufgaben (z.B. Beratung von Arbeitssuchenden oder Betreuung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) wahrnehmen oder in einem eher arbeitsteiligen Konzept sich ein bestimmter Teil der Mitarbeiter ausschließlich oder vornehmlich auf die Arbeitsvermittlung konzentriert. Falls aber nun in einem Land das integrative Konzept dominiert und lediglich die überwiegend mit Arbeitsvermittlung befaßten Mitarbeiter in der Befragung erfaßt werden, fällt der Anteil der Arbeitsvermittler notwendigerweise eher gering aus (Beispiel: Großbritannien).

Gemessen an der Zahl der Arbeitslosen, also der vorrangigen Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung, setzen die öffentlichen Dienste in Island, Luxemburg und den Niederlanden die größte Zahl von hauptsächlich mit der Arbeitsvermittlung befaßten Mitarbeitern ein. Relativ viele Arbeitslose müssen dagegen von den öffentlichen Arbeitsvermittlern in Belgien, Großbritannien und Irland betreut werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Zahl der Arbeitsämter (lokalen Vermittlungsstellen) auf die Arbeitslosen bezogen wird. Relativ günstige Relationen ergeben sich hier für Island, Norwegen und Schweden; ungünstigere Kennziffern weisen Frankreich, Irland und die USA auf. Aber auch bei einem Vergleich dieser Kennziffern ist noch einmal auf die bereits im Zusammenhang mit den Vermittlerquoten erwähnten einschränkenden Argumente (insbesondere interne Organisation der Arbeitsvermittlung) hinzuweisen.

2.3 Dienstleistungsangebot

Die Hauptaufgabe der Arbeitsvermittlung besteht in der Zusammenführung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Sie kann dabei einerseits Stelleninformationen für Arbeitssuchende und Bewerberinformationen für Betriebe zum Zweck der Eigensuche bereitstellen und/oder aktiv konkrete Vermittlungsvorschläge unterbreiten. Die in der Tabelle 3 zusammengefaßten Antworten der Experten zeigen, daß nach wie vor Informationen über Stellen bzw. Bewerber überwiegend von Vermittlungsfachkräften weitergeleitet werden. Üblicherweise werden nach dem zumeist telefonischen Eingang betrieblicher Stellenbesetzungsaufträge von den Vermittlern aus dem vorhandenen Bewerberpool konkrete Besetzungsvorschläge gemacht. Die Vermittler können dabei je nach Organisationsform zuständig sein für bestimmte Betriebe, konkrete Berufsgruppen oder – insbesondere relevant bei kleineren Arbeitsämtern – ganz unspezifisch für Arbeitsvermittlung jeder Art.

Als weiteres Dienstleistungsangebot öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste gewinnen darüber hinaus Selbstbedienungssysteme mehr und mehr an Bedeutung. Ziel dieser

Tabelle 3: Bereitstellung von Informationen

Tabelle 3 a: Bereitstellung von Stelleninformationen für Arbeitssuchende
(n = 18 Länder)¹⁾

Bereitstellung der Informationen durch	Relative Bedeutung
Offenes System (Selbstbedienung)	2,06
Halb-Offenes System (Anonymisierung der Informationen)	1,83
Vermittler	1,06

Tabelle 3 b: Bereitstellung von Bewerberinformationen für Betriebe
(n = 18 Länder)¹⁾

Bereitstellung der Informationen durch	Relative Bedeutung
Offenes System (Selbstbedienung)	2,72
Halb-Offenes System (Anonymisierung der Informationen)	2,39
Vermittler	1,17

¹⁾ Auf die Frage gab es jeweils drei Antwortmöglichkeiten:
(1) dominant; (2) teilweise relevant; (3) nicht relevant.
Die Antworten wurden mit den Ziffern in den Klammern gewichtet und dann ein Durchschnitt gebildet.

Systeme ist in erster Linie die Unterstützung der Eigensuche. Immer wichtiger wird dabei der Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnologien. Alternativ- oder in Ergänzung findet aber vielerorts noch immer ein einfaches Kartensystem Verwendung. Zu unterscheiden sind dabei halb-offene und offene Selbstbedienungssysteme. Im Falle von Stelleninformationssystemen kann zwar der Arbeitssuchende bei beiden Systemvarianten eine Vorauswahl treffen, beim halb-offenen System aber nur auf der Grundlage anonymisierter Stellenangebote, d.h. insbesondere ohne Nennung des Arbeitgebers. Während beim halb-offenen System nach der Vorauswahl der Vermittler die Eignung des Bewerbers überprüft und somit eingeschaltet werden muß, ist dies beim offenen System nicht mehr notwendig.

Arbeitssuchende und Betriebe können durch offene Selbstbedienungssysteme direkt in Kontakt treten, was nachhaltig die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt und die Attraktivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf beiden Seiten des Marktes erhöht. Vor allem durch den Einsatz elektronischer Selbstbedienungssysteme sind die öffentlichen Dienste in der Lage, ihr Stellen- und Bewerberspektrum quantitativ und qualitativ zu erweitern. Da dieser kundenfreundliche Service vielerorts auch von beschäftigten Stellensuchenden stark in Anspruch genommen wird, sind auch Arbeitgeber eher bereit, mehr und attraktivere Stellen in solche Selbstbedienungssysteme einzuspeisen. Negative Auswirkungen hat die Einführung offener Selbstbedienungssysteme allerdings auf die Zahl der „traditionell“ getätigten Vermittlungen, bei denen aufgrund eines Bewerbervorschlags der öffentlichen Dienste eine Stellenbesetzung zustandekommt (vgl. hierzu ausführlich den nächsten Abschnitt 2.4.). Hilfe zur Selbsthilfe ist in einem marktwirtschaftlichen System – soweit wie möglich – erwünscht. Mehr Möglichkeiten zur Eigeninitiative durch Selbstbedienungssysteme erlauben nicht nur einen effektiveren Einsatz der begrenzten öffentlichen Mittel, sondern

können sich darüber hinaus als „öffentlich geförderter“ Suchweg (Informations- oder Kontaktbörse) für viele Arbeitgeber und Stellensuchende als funktional und damit als eine interessante Alternative erweisen.

2.4 Marktbedeutung und Effizienz

Üblicherweise werden für die Marktbedeutung der Arbeitsvermittlung zwei Kennziffern herangezogen. Zum einen der Anteil der Stellenmeldungen (Zugänge an gemeldeten offenen Stellen) an allen Einstellungen in der Volkswirtschaft, zum anderen der Anteil der von den öffentlichen Diensten getätigten Vermittlungen an derselben Bezugsgröße. Die erste Größe, der sog. „Einschaltungsgrad“, gibt an, wie stark die öffentlichen Vermittlungsdienste von Wirtschaft und Verwaltungen in Anspruch genommen werden. Je größer der Einschaltungsgrad ist, desto mehr erwarten Arbeitgeber von der öffentlichen Arbeitsvermittlung einen Beitrag zur Stellenbesetzung. Die zweite Kennziffer, der sog. „Marktanteil“ ist der stärkste Indikator für die Marktbedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Er zeigt an, wie oft eine erfolgreiche Stellenbesetzung auf der Grundlage eines Bewerber-vorschlags der öffentlichen Dienste gelungen ist.

Die Tabelle 4 stellt die beiden genannten Indikatoren für die Marktbedeutung gegenüber. Den höchsten Einschaltungsgrad haben danach Japan, Norwegen, Schweden, West-Deutschland und Großbritannien; den höchsten Marktanteil weisen Schweden, Großbritannien und West-Deutschland auf. Auffallend niedrig sind Einschaltungsgrad und Marktanteil in den USA und der Schweiz. Aus der Tatsache, daß die Marktanteile der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste in

der Regel unter einem Fünftel (bei lediglich drei Ausnahmen) liegen, läßt sich schließen, daß die Mehrzahl der Stellenbesetzungen nicht durch eine Vermittlung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste zustandekommt. Alternativ und ergänzend dazu kommen als Suchwege in Betracht: private Arbeitsvermittlungsagenturen (s. hierzu insbesondere Abschnitt 3.3.) und vor allem Zeitungsinserate und informelle Kontakte (vgl. hierzu OECD 1992a).

Es gibt Hinweise darauf, daß die Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste in den letzten beiden Jahrzehnten tendenziell abgenommen hat. Nachdem bereits in den siebziger Jahren in einigen Ländern (z.B. Niederlande, USA und Bundesrepublik Deutschland) ein Rückgang der Einschaltung bzw. des Marktanteils zu verzeichnen war, hat sich dieser Trend in den achtziger Jahren offensichtlich auch in anderen Ländern fortgesetzt. Beispiele hierfür sind Länder, die zu Beginn der achtziger Jahre noch einen höheren Marktanteil aufwiesen (vgl. OECD 1984): Australien (23%), Belgien (20%), Frankreich (16%) und Schweiz (10-12%). Für den Bedeutungsverlust der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste gibt es verschiedene Gründe. Stichwortartig sollen hier genannt werden höhere Stellenanforderungen, Schwierigkeiten bei der Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen und möglicherweise auch die wachsende Bedeutung privater Arbeitsvermittlungsanbieter (siehe hierzu auch Abschnitt 4. 1.).

Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste kann am sog. „Ausschöpfungsgrad“ gemessen werden. Diese Kennziffer gibt an, wie oft es der öffentlichen Arbeitsvermittlung gelungen ist, eine bei ihr gemeldete offene Stelle durch Vermittlungsbemühungen, insbesondere Bewerber-

Tabelle 4: Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste¹⁾

Kennziffern	Einstellungen – in 1000 – (zum Teil geschätzt)	Zugang an gemeldeten offenen Stellen – in 1000 –	Arbeitsver- mittlungungen – in 1000 –	Einschaltungs- grad	Ausschöpfungs- grad	Markt- anteil
LÄNDER	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Monopolländer²⁾</i>						
Belgien (1992)	562	142	95	25%	67%	17%
W-Deutschland (1992)	6 254	2 157	1 532	34%	71%	24%
Spanien (1990) ⁴⁾	2 395	459	349	19%	76%	15%
Frankreich (1992)	4 230	1 184	508	28%	43%	12%
Österreich (1992)	1 000	267	120	27%	45%	12%
Norwegen (1990) ⁴⁾	486	237	84	49%	35%	17%
Schweden (1992) ³⁾	827	300	205	36%	68%	25%
Japan (1990) ⁴⁾	10 882	7 980	1 356	73%	17%	12%
<i>Koexistenzländer²⁾</i>						
Dänemark (1991)	–	139	76	–	55%	–
Großbritannien (1992)	6 000	1 987	1 459	33%	73%	24%
Irland (1992)	102	20	10	20%	50%	10%
Niederlande (1991)	1 100	243	130	22%	53%	12%
Portugal (1992)	k. A.	53	28	–	53%	–
Schweiz (1992)	500	35	15	7%	43%	3%
Australien (1992)	2 380	607	397	26%	65%	17%
USA (1991) ⁴⁾	76 619	6 792	3 690	9%	54%	5%

¹⁾ Keine Angaben liegen vor für Island und Luxemburg.

²⁾ Im Gegensatz zu den Monopolländern ist in den Koexistenzländern zum Zeitpunkt der Befragung gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung weder geographisch noch auf bestimmte Berufsgruppen begrenzt (vgl. Abschnitt 3.2).

³⁾ 1992 war Schweden noch ein Monopolland.

⁴⁾ Die Angaben stammen aus OECD (1992 a) bzw. Buttler/Walwei (1994).

Tabelle 5: Marktsegmente der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste

<div>Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung vor allem bei</div>	<div>Zahl der Länder</div>	<div>Zahl der Monopolländer¹⁾</div>	<div>Zahl der Koexistenzländer¹⁾</div>	<div>Zahl der Länder insgesamt</div>
	<div>(in % von n = 8)</div>	<div>(in % von n = 10)</div>	<div>(in % von n = 18)</div>	
– Führungskräften	2 (25%)	1 (10%)	3 (16,7%)	
– qualifizierten Fachkräften	4 (50%)	3 (30%)	7 (38,9%)	
– gering qualifizierten Arbeitskräften	8 (100%)	9 (90%)	17 (94,4%)	
– besonderen Personengruppen (z. B. Künstler)	1 (12,5%)	3 (30%)	4 (22,2%)	
– beschäftigten Stellensuchenden oder	0	0	0	
– Arbeitslosen oder	3 (37,5%)	10 (100%)	13 (72,2%)	
– etwa gleich	5 (62,5%)	0	5 (27,8%)	

¹⁾ Siehe Erläuterungen dazu in Tab. 4, Fußnote 1.

vorschläge, zu besetzen. Der Vergleich der Kennziffern in der Tabelle 4 zeigt, daß in den meisten Ländern mehr als die Hälfte aller Stellenbesetzungsaufträge seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Besonders erfolgreich bei der Bearbeitung von Stellenbesetzungsaufträgen war man in Spanien (76%), Großbritannien (73%), West-Deutschland (71 %), Schweden (68%), Belgien (67%) und Australien (65%). Insbesondere in Ländern mit einer bereits starken Verbreitung offener Selbstbedienungssysteme fiel der Ausschöpfungsgrad dagegen deutlich geringer aus (z.B. Japan und Norwegen). Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat in diesen Ländern die zusätzliche Funktion einer offen zugänglichen Informationsbörse. In diesen Fällen verliert der Ausschöpfungsgrad seine Bedeutung als Maßstab für Effizienz und der Einschaltungsgrad wird mehr und mehr zum Erfolgsindikator.

Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste werden vornehmlich von Arbeitslosen sowie Neu- und Wiedereinsteigern mit Problemen bei der Arbeitsmarktintegration und weniger von beschäftigten Stellensuchenden in Anspruch genommen (s. Tab. 5). Insofern umfaßt auch das Bewerberspektrum in der

Tendenz weniger qualifizierte Arbeitskräfte oder Personen, deren Qualifikation sich nach Arbeitsplatzverlust oder längerer Erwerbslosigkeit teilweise oder ganz entwertet hat. In der Mehrzahl der befragten Länder wird der Marktanteil öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste bei Klein- und Mittelbetrieben höher eingeschätzt als bei Großbetrieben und bei Arbeitern im verarbeitenden Gewerbe höher als bei Angestellten im Büro- und Dienstleistungsbereich.

Die wesentlichen Wettbewerbsvorteile öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste gegenüber anderen betrieblichen Suchwegen bestehen nach dem Urteil der befragten nationalen Experten offenbar darin, daß diese unentgeltlich angeboten werden (s. Tab. 6) und über einen großen, relativ leicht zugänglichen Bewerberpool verfügen. Von Bedeutung ist aber auch das Argument, daß Betriebe nicht nur auf einen bestimmten Personalbeschaffungsweg festgelegt sind, sondern häufig mehrere nebeneinander (einschließlich der öffentlichen Arbeitsvermittlung) nutzen. Staatliche Subventionen (z.B. Einstellungsbeihilfen) oder auch sozialpolitische Beweggründe (z.B. Integration von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem) spielen dagegen bei der Einschaltung der öf-

Tabelle 6: Motive der Betriebe für die Inanspruchnahme öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste¹⁾

P R O	Insgesamt (n = 18)	Monopolländer ²⁾ (n = 8)	Koexistenzländer ²⁾ (n = 10)
- Nutzbarmachung aller Personalbeschaffungswege	1.72	1.75	1.70
- Geringe Kosten	1.56	1.88	1.30
- Qualität und Schnelligkeit	2.14	2.44	1.90
- Soziale Verantwortung für die Arbeitslosen	2.61	2.63	2.60
- Staatliche Subventionen	2.22	2.13	2.30
C O N T R A	Insgesamt (n = 17)	Monopolländer ²⁾ (n = 7)	Koexistenzländer ²⁾ (n = 10)
- Mangelnde Arbeitswilligkeit der Bewerber	1.71	1.57	1.80
- Mangelnde Eignung der Bewerber	1.59	1.71	1.50
- Bürokratische Struktur der Dienste	2.15	2.21	2.10

1) Auf die beiden Fragen gab es jeweils drei Antwortmöglichkeiten: (1) trifft zu; (2) teils/teils; (3) trifft nicht zu.

Die Antworten wurden mit den Ziffern in den Klammern gewichtet und dann ein Durchschnitt gebildet.

2) Siehe Erläuterungen zu der Unterscheidung in Tabelle 4, Fußnote 1).

fentlichen Arbeitsvermittlungsdienste eine eher untergeordnete Rolle.

Gegen die Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung seitens der Betriebe sprechen aus der Sicht der befragten Fachleute vor allem Gründe, die auf den ersten Blick nicht so sehr mit den öffentlichen Diensten selbst zu tun haben (z.B. deren zu bürokratische Struktur oder langsame Reaktionszeit nach Eingang eines betrieblichen Stellenbesetzungsauftrags), sondern mehr mit Vorbehalten hinsichtlich der von der öffentlichen Arbeitsvermittlung angebotenen Arbeitskräfte. Besonders die fehlende Qualifikation und teilweise auch die mangelnde Arbeitswilligkeit der Bewerber wird von Seiten der Betriebe danach häufig kritisiert.

Das in vielen Ländern schlechte Image der Arbeitslosen wird also von den Betrieben ganz oder teilweise auf die öffentliche Arbeitsvermittlung übertragen. Dadurch besteht die Gefahr einer generellen Stigmatisierung von Bewerbern, die den Betrieben von den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten zur Besetzung vorgeschlagen werden. Das Problem der Stigmatisierung kann weiter dadurch verschärft werden, wenn – wie ebenfalls häufig bemängelt – von Seiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung nur eine ungenügende Vorauswahl bezüglich der Eignung der Bewerber stattfindet. Gezielte Akquisition von Stellen für die zum Teil schwierige Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und dann möglichst paßgenaue Vermittlung würden die Effektivität erhöhen und damit das Image verbessern.

2.5 Reformbemühungen

Aufgrund des Bedeutungsverlustes und der auch daraus resultierenden zunehmenden Kritik in den letzten Jahren sind eine Reihe von Reformen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste durchgeführt worden, weitere sind für die nahe Zukunft geplant. Anhand von Beispielen und Entwicklungstendenzen sollen im folgenden sechs teilweise zusammenhängende Reformbereiche beleuchtet werden: Entbürokratisierung, Dezentralisierung, Erfolgskontrolle, Intensivierung der Betriebskontakte, Schaffung von Vermittlungsagenturen und Kooperation mit Dritten.

Die *Entbürokratisierung* der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste hat das Ziel eines Wandels von einer Verwaltung hin zu einem Dienstleistungsunternehmen. Dies setzt mehr Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung und eine stärkere Kundenorientierung der Vermittlungsaktivitäten voraus. Umorganisationen der öffentlichen Stellenvermittlungsdienste zielen u.a. darauf, daß für die unterschiedlichen Belange von Arbeitsuchenden und Betrieben jeweils der gleiche Ansprechpartner bereitsteht. Auch der Gedanke des „sofortigen Empfangs“ der Kunden, z.B. in Frankreich und Großbritannien, gewinnt zunehmend an Bedeutung. Wartezeiten der Klienten sollen möglichst vermieden werden (Employment Service 1993).

Ein weiteres Beispiel für Kundenorientierung sind die bereits in vielen Ländern (z.B. in Japan, Norwegen, Schweden, Frankreich und Deutschland) eingerichteten, offenen Selbstbedienungssysteme für Arbeitsuchende. Analoge Überlegungen zur Einrichtung eines entsprechenden Arbeitgeberinformationsservices gibt es bereits in Deutschland. Dieses neue Serviceangebot wird über betrieblich orientierte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik informieren und soll anonymisierte Bewerberinformationen auf elektronischer Basis bereitstellen. Es soll sich speziell am Informationsbedarf von

Klein- und Mittelbetrieben orientieren. Einerseits schafft man dieses neue Angebot, weil selbst bei Verstärkung des Außendienstes der Arbeitsämter nicht alle kleinen Betriebe betreut werden könnten und andererseits, weil gerade Klein- und Mittelbetriebe häufig über Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung klagen.

Kundennähe ist auch ein wichtiges Argument für verstärkte Maßnahmen der *Dezentralisierung* im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Probleme bei der Besetzung von Stellen oder der Strukturalisierung von Arbeitslosigkeit bestehen vor Ort und sind eher individueller Art. Lösungen und Maßnahmen müssen daher möglichst nah bei den Betroffenen ansetzen (ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf lokaler Ebene). Dezentralisierung beinhaltet in diesem Zusammenhang aber nicht nur eine genügend große Zahl von Arbeitsämtern auf lokaler Ebene, sondern auch mehr Handlungsmöglichkeiten und damit Entscheidungsspielraum für die Vermittlungsstellen bei den Wegen zur Zielerreichung. Außerdem stehen bei mehr Entscheidungsspielraum auf lokaler Ebene (d.h. auch mehr Varianz bei den Organisationsformen und Verfahren der Arbeitsvermittlung) die Arbeitsämter stärker in einem Wettbewerb untereinander, was zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes beiträgt.

Flankierend dazu ist die Implementation von Maßnahmen zur *Erfolgskontrolle* (Controlling) sicherzustellen. Dabei geht es jedoch nicht nur um eine Analyse der Effektivität von Vermittlungsaktivitäten anhand von Kennziffern in der Vergangenheit (siehe hierzu auch Abschnitt 5), sondern auch – in Abstimmung mit den jeweils Betroffenen in den operativen Abteilungen – um die Entwicklung von Sollvorgaben für zukünftige Bemühungen. Zielvereinbarungen über konkrete Vermittlungskennziffern, z.B. der Zahl der zu tätigen Vermittlungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sowie in den Regionen, Vermittlungsbezirken und Fachabteilungen, gibt es bereits in einigen Ländern (z.B. Großbritannien und Niederlande).

Das zum Teil gestörte Verhältnis von Betrieben und öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten hat in vielen Ländern dazu geführt, daß *Betriebskontakte* ausgebaut und intensiviert wurden. Erreicht wurde dies durch eine Verstärkung des Außendienstes, regelmäßige Telefonkontakte, Informationsveranstaltungen und gezieltes Marketing für die eigene Klientel. Auf mehr Betriebsnähe zielt auch die Schaffung von öffentlichen, hauptsächlich mit der Arbeitsvermittlung befaßten *Agenturen* ab. Solche Agenturen verstehen sich als besonderes Angebot für die Betriebe, aber komplementär auch für beschäftigte Stellensuchende.

Schließlich ist auch die *Kooperation mit Dritten* eine Möglichkeit, in Form eines arbeitsteiligen Verbundes für die Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung noch mehr und attraktivere Vermittlungsangebote bereitstellen zu können. Als Partner für eine Zusammenarbeit kommen grundsätzlich sowohl andere öffentliche Institutionen (z.B. Kommunen oder Bildungsträger) als auch private (gewerbsmäßig und nicht-gewerbsmäßig arbeitende) Arbeitsvermittlungsagenturen in Betracht. Kooperationen können zielen auf wechselseitige Empfehlungen (z.B. den Austausch von Stellen- und Bewerberinformationen), die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen (z.B. durch Formen nicht-gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung), oder die Delegation bestimmter Vermittlungsaufgaben (z.B. bei arbeitslosen Führungskräften). Obwohl nach den vorliegenden Informationen aus den ver-

schiedenen Ländern bislang nicht und wenn überhaupt nur selten Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung zustandekamen, könnte sich dies nach Einschätzung der Experten aber in Zukunft ändern. Dabei ist allerdings dann zu fragen, inwieweit sich die Märkte öffentlicher und privater Arbeitsvermittlungsdienste tatsächlich überschneiden und somit überhaupt eine Basis für Kooperationen gegeben ist.

3 Private Arbeitsvermittlungsdienste als neue Anbieter

3.1 Beispiele für private Arbeitsvermittlungsangebote

Private Arbeitsvermittlungsdienste können auf gewinnorientierter oder nicht-gewinnorientierter Basis betrieben werden. Sie umfassen ein breites Spektrum von Aktivitäten. Beispiele sind Head-Hunter, Personalberater, Outplacementfirmen, Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen, Personalbeschaffungsagenturen und karitative Selbsthilfeeinrichtungen (vgl. hierzu ausführlich: ILO 1994, Ricca 1988).

Bereits die Beispiele verdeutlichen, daß private Arbeitsvermittlungsdienste zum Teil sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. Arbeitsvermittlung beinhaltet sowohl die Beschaffung von Informationen über Stellen bzw. Bewerber (Beschaffungsfunktion) als auch die konkrete Zuordnung von Angebot und Nachfrage (Auswahlfunktion). Sehr stark spezialisiert auf bestimmte Bewerbergruppen sind *Head-Hunter* und *nicht-gewerbliche Selbsthilfeeinrichtungen*. Head-Hunter kümmern sich vor allem um die Besetzung von Führungs-

positionen. Bei den Selbsthilfeeinrichtungen gibt es zum einen karitative Träger, die sich für sozial Benachteiligte (z.B. Straftatlassene) engagieren, oder zum anderen auch gezielt für ihre Mitglieder agierende Berufsverbände, wie z.B. Gewerkschaften.

Eine funktionale Spezialisierung liegt dagegen vor bei *Personalbeschaffungsagenturen* auf der einen Seite und vornehmlich mit der Selektion von Bewerbern befaßten *Personalberatern*. Schließlich besteht bei *Arbeitnehmerüberlassungs- und Outplacementfirmen* nur noch ein mittelbarer Bezug zur Arbeitsvermittlung im engeren Sinne. Arbeitnehmerüberlassungsfirmen vermitteln nicht, sondern verleihen Arbeitskräfte auf Zeit. Nur wenn diese Arbeitskräfte nach dem Einsatz als Leiharbeiter vom Entleiher übernommen werden, kann von herkömmlicher Arbeitsvermittlung gesprochen werden (vgl. Ricca 1982). Beim Outplacement geht es in erster Linie um ein spezielles Beratungsangebot (ggf. einschließlich der Vermittlungsdienstleistungen) für freigesetzte Arbeitnehmer, das deren Wiederbeschäftigung erleichtern soll und welches in der Regel vom früheren Arbeitgeber finanziert wird. Arbeitnehmerüberlassungs- und Outplacementagenturen sind somit teilweise als Substitut für gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung im engeren Sinne zu sehen.

3.2 Rechtlicher Rahmen und Liberalisierungstendenzen

Tabelle 7 gibt einen Überblick zur Zulässigkeit der verschiedenen Formen privater Arbeitsvermittlung in den befragten

Tabelle 7: Zulässigkeit der privaten Arbeitsvermittlung

Länder	Zulässigkeit von			
	Arbeitnehmerüberlassung generell	nicht-gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung (seit wann)	gewerbsmäßige Arbeits- vermittlung generell (seit wann)	nur: Führungskräfte- und Spezialgruppenvermittlung (seit wann)
Belgien	+	+ ³⁾	–	+
BR Deutschland ¹⁾	+	+	+(1994) ¹⁾	–
Dänemark	+	+	+(1990)	–
Spanien	–	+(1993)	–	–
Frankreich	+	+	–	+ ⁵⁾
Großbritannien	+	+	+(ca. 1850)	–
Irland	+	+	+(1971)	–
Luxemburg	+	–	–	–
Niederlande	+	+	+(1991) ⁴⁾	–
Portugal	+	+	+(1989)	–
Österreich	+	+	–	+(1992)
Schweiz	+	+	+(1910)	–
Island	+	+	+(1985)	–
Norwegen	+	+(1993)	–	+(1993)
Schweden	+	+	+(1993)	–
Australien	+	+	+(1947)	–
Japan	–	+	–	+ ⁶⁾
USA	+	+	+(1920)	–

+ = ja / – = nein

¹⁾ Zum Zeitpunkt der Befragung (Ende 1993/Anfang 1994) war D noch ein Monopolland.

²⁾ Nur Gewerkschaften dürfen Arbeitnehmerüberlassung betreiben.

³⁾ Ausnahme: Hafenarbeiter

⁴⁾ Ausnahme: Seeleute

⁵⁾ Es darf nur eine begrenzte Zahl von Agenturen in wenigen Teilbereichen tätig werden.

⁶⁾ In Japan werden insgesamt 39 Berufsgruppen benannt, in denen gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung zulässig ist.

Tabelle 8: Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen im Bereich privater gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern

Koexistenzländer	DE	DK	GB	IE	NL	PT	CH	IS	SE	AU	US
Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen											
Lizenzpflicht	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-/+ 1)	-/+ 1)
<u>Voraussetzungen für Lizenz</u>											
- guter Leumund	+		+	+	+	-	+			-/+ 1)	-/+ 1)
- fachliche Mindestqualifikation	+		-	-	+	-	+			-	-
- geeignete Geschäftsräume	+		+	+	+	-	+			-/+ 1)	-/+ 1)
- Kautions/Gebühr für Ausübung	+		+	-	+	+	- 2)			-	-
- behördliche Aufsicht	+		+	+	+	-	+			-/+ 1)	-/+ 1)
<u>Berufsausübungsregelungen</u>	+	-	+ 5)	+	+ 5) 7)	+	+	+	+	-	- 7)
- Honorare nur vom Arbeitgeber	+		+	+	+	-	-/+ 3)	+	+		
- Abwerbungsverbot	-		-/+ 4)	-	-	-	-	-	-		
- Verbot des gemeinsamen Betriebs von Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung	-			-	-/+ 6)	+	-	-	-		
- Verbot des Abschlusses von Exklusivverträgen mit Arbeitssuchenden und Betrieben	+		-	-	+	-	+	-	-		
- Statistische Berichtspflicht	+		-	+	-	+	+	+	-		

+ = ja - = nein

1) Je nach Provinz bzw. Bundesstaat unterschiedlich.

2) Nur für Arbeitnehmerüberlassung.

3) Arbeitssuchende dürfen nur mit einer sehr geringen Gebühr belastet werden (5 % des ersten Monatslohns).

4) Gerade Vermittelte dürfen nicht gleich wieder abgeworben werden.

5) Eine Vielzahl zusätzlicher Verpflichtungen betrifft u.a. das allgemeine Geschäftsgebahren oder auch die Werbemethoden.

6) Eine räumliche Trennung ist vorgeschrieben.

7) Antidiskriminierungsvorschriften müssen beachtet werden.

Ländern. Arbeitnehmerüberlassung und nicht-gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung sind bis auf wenige Ausnahmen (Japan, Luxemburg und Spanien) in allen Ländern zulässig. In immerhin 10 der befragten OECD-Länder ist private, auch gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung ohne geographische und berufsfachlichen Beschränkungen generell zulässig (sog. Koexistenzländer). In zwei der verbleibenden acht Länder mit Einschränkungen ist gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung dagegen vollkommen verboten. In den übrigen sechs Monopolländern darf gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung nur für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Führungskräfte und Spezialgruppen wie Künstler) tätig werden. Bei den Verboten der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung ist allerdings zu beachten, daß es (legale und illegale) Umgehungsformen gibt. Die Verbote beziehen sich in erster Linie auf Personalbeschaffungsaktivitäten. Nicht verboten sind in den Monopolländern dagegen in der Regel Personalberatung, Outplacement und vielfach – wie bereits erwähnt – auch Arbeitnehmerüberlassung. Dadurch kann, wie z.B. aus Frankreich berichtet wird, im Rahmen solcher Aktivitäten ein „Graubereich“ gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung entstehen.

In den Koexistenzländern ist das Niveau der Regulierung gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung sehr unterschiedlich. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen. In fünf (Großbritannien, Irland, Niederlande, Portugal, Schweiz) der 10 Koexistenzländer sowie in einigen Bundesstaaten Australiens und der USA gibt es eine Lizenzierungspflicht für gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen. In drei Koexistenzländern (Australien, Dänemark und USA) bestehen für gewerbsmäßig arbeitende

Vermittlungsagenturen keinerlei gesetzliche Berufsausübungsregelungen (Tab. 8). Besonders umfassende Lizenzierungs- und Berufsausübungsregelungen sehen vor allem die Rechtsordnungen in der Schweiz, Großbritannien, Irland und den Niederlanden vor.

Eine Lizenzierungspflicht schafft Markteintrittsschranken in Form persönlicher und betrieblicher Zulassungsvoraussetzungen. Dadurch verringert sich das Risiko, daß unseriöse gewerbsmäßige Arbeitsvermittler insbesondere durch eine bewußt kurzfristig angelegte Tätigkeit Marktteilnehmer schädigen können. Berufsausübungsregelungen und eine staatliche Aufsicht dienen der Qualitätssicherung und damit letztlich dem Verbraucherschutz. Bei der Regulierung der gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung ist allerdings darauf zu achten, daß der Marktzugang nicht unnötig behindert und damit der Wettbewerb nicht unnötig erschwert wird. Denn in diesem reputationsabhängigen Gewerbe führt auch eine gesunde Konkurrenz zur Verdrängung „schwarzer Schafe“. Häufig ist bereits der auf Dauer erzielbare Gewinn für den gewerbsmäßigen Arbeitsvermittler Anreiz für eine seriöse Vermittlungstätigkeit. Dies gilt allerdings umso mehr, je höher seine Eintrittskosten sind.

Die achtziger und frühen neunziger Jahre waren durch Liberalisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsvermittlung gekennzeichnet. Allerdings vollzog sich die Liberalisierung in den verschiedenen Ländern auf unterschiedlichem Niveau. Eine partielle Öffnung der Arbeitsvermittlung für private Agenturen gab es in Österreich (1992), Norwegen (1993), Spanien (1993) und zuletzt in Deutschland (1994). Dabei wur-

den in Österreich und Deutschland erstmals gewerbsmäßig arbeitende Führungskräftevermittlung auch offiziell und generell zugelassen, in Norwegen gewerbliche Künstler- und Auslandsvermittlung legalisiert sowie in Spanien lediglich Formen der nicht-gewerbsmäßigen Arbeitsvermittlung genehmigt. Eine generelle Öffnung für gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen sahen Reformen in weiteren fünf Ländern vor: Island (1985), Portugal (1989), Dänemark (1990), Niederlande (1991) und Schweden (1993).

Die Befragung gibt Hinweise darauf, daß sich der Liberalisierungstrend im Bereich der Arbeitsvermittlung auch in Zukunft fortzusetzen scheint. Insbesondere in den Ländern, die gerade eine partielle Liberalisierung vorgenommen haben, steht entweder eine generelle Öffnung für gewerbsmäßige Agenturen unmittelbar bevor (BR Deutschland ab 1.8.1994) oder ist sehr bald wahrscheinlich, z.B. in Spanien und Österreich. Selbst in einigen Koexistenzländern, wie z.B. Großbritannien und Australien, sind weitere Liberalisierungsschritte vorgesehen. In beiden Ländern wird an eine Abschaffung der dort bisher geltenden Lizenzierungspflicht gedacht, um den privaten Vermittlungsanbietern einen noch leichteren Marktzugang zu ermöglichen.

Nach Auffassung der nationalen Experten spielen bei der Begründung dieser Liberalisierungsmaßnahmen zwei Argumente eine besondere Rolle. Erstens werden diese im Zusammenhang gesehen mit anderen Deregulierungsvorhaben auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Solche Maßnahmen zielen generell ab auf den Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen jeder Art und sollen mehr private Initiative und

mehr Wettbewerb ermöglichen. Auch die Entlastung des Staatshaushaltes spielt bei den Liberalisierungsvorhaben regelmäßig eine wichtige Rolle, wenn damit auch eine (Teil-)Privatisierung staatlicher Leistungen einhergeht. Zweitens habe auch die weit verbreitete Kritik an den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten maßgeblich zur Umsetzung der Liberalisierungsvorhaben beigetragen. Der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird vielfach nicht oder nicht mehr zugetraut, mit ihren Dienstleistungen quantitativ und qualitativ Angebote für den gesamten Arbeitsmarkt bereitzustellen. Außerdem steckt dahinter auch der Gedanke, daß die neuen privaten Anbieter die öffentliche Arbeitsvermittlung zu einer besseren Leistung durch Weiterentwicklung ihrer Dienste anspornen könnten.

3.3 Wachsende Marktbedeutung

Da in den meisten Ländern weder eine Lizenzierungspflicht noch eine statistische Berichtspflicht besteht, liegen nur begrenzte oder wenig zuverlässige Informationen über die Zahl und Strukturen der privaten Arbeitsvermittlungsagenturen sowie der von ihnen getätigten Vermittlungen vor. Das Vermittlungsgeschehen im privaten Sektor kann deshalb auch überwiegend nicht oder nur kaum für Zwecke der Arbeitsmarktbeobachtung und -politik nutzbar gemacht werden.

Tabelle 9 gibt einen Überblick zu den vorliegenden Informationen über die Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen. Die Zahl privater Agenturen hat in vielen Ländern bereits in den siebziger und vor allem in den achtziger Jahren stark zugenommen. Besonders dynamisch ent-

Tabelle 9: Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen¹⁾

Statistische Angaben <i>LÄNDER</i>	Zahl der Agenturen (Lizenzen)	Zahl des Personals in Agenturen	Getätigte Vermittlungen ²⁾	Marktanteil ³⁾
DK (1991)	ca. 340	-	9.000 ⁵⁾⁷⁾	-
GB (1992)	13.642 ⁴⁾	ca. 100.000	ca. 300.000 ⁵⁾	5 %
IE (1992)	250	-	-	-
NL (1991)	800	1.000	ca. 90.000 ⁵⁾	8 %
PT (1992)	1	1	15	-
CH (1992)	1.747	-	92.400	18 %
IS (1992)	ca. 20	-	-	-
US (1986)	ca. 14.000 ⁶⁾	216.000	-	-

¹⁾ Überhaupt keine Angaben können gemacht werden von Australien und Schweden (erst seit 1993 private Arbeitsvermittlung zulässig).

²⁾ Ohne Arbeitnehmerüberlassung

³⁾ Gemessen an der Zahl der Einstellungen aus Tab. 4

⁴⁾ Darin enthalten sind 9542 Lizenzinhaber, die neben der Arbeitnehmerüberlassung teilweise auch Arbeitsvermittlung betreiben.

⁵⁾ Diese Zahlen basieren auf Befragungsergebnissen.

⁶⁾ vgl. International Labour Office 1994

⁷⁾ Ungefähr die Hälfte davon entfällt auf nicht-gewerbsmäßige Arbeitsvermittlungsagenturen (insbesondere den Gewerkschaften).

Tabelle 10: Marktsegmente der privaten Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern

Die Märkte für private (gewerbsmäßige) Arbeitsvermittlungsagenturen werden vor allem gesehen:		Zahl der Länder (n = 7)
a)	in Stadtregionen in ländlichen Regionen etwa gleich	5 (CH, DK, GB, IS, US) 0 2 (NL, PT)
b)	bei Führungskräften der Wirtschaft bei qualifizierten Fachkräften bei weniger qualifizierten Arbeitskräften bei besonderen Personengruppen, z.B. Künstlern	6 (CH, DK, GB, IS, NL, US) 5 (CH, GB, NL, PT, US) 2 (GB, US) 3 (CH, DK, US)
c)	bei beschäftigten Stellensuchenden bei Arbeitslosen etwa gleich	5 (CH, DK, GB, IS, NL) 0 2 (PT, US)
d)	bei Großbetrieben bei Klein- und Mittelbetrieben etwa gleich	2 (GB, NL) 2 (IS, PT) 3 (CH, PT, US)
e)	bei Arbeitern bei Angestellten etwa gleich	0 4 (DK, GB, IS, NL) 3 (CH, PT, US)
f)	bei jüngeren Arbeitnehmern bei älteren Arbeitnehmern etwa gleich	2 (GB, IS) 0 5 (CH, DK, NL, PT, US)

wickelte sich der Markt für private Arbeitsvermittlungsagenturen in den USA. Ihre Zahl stieg von rund 2.000 Firmen in 1968 auf über 14.000 in 1993. Aber auch in europäischen Ländern ist ein beachtliches Wachstum zu verzeichnen. Beispielsweise gab es in Großbritannien zu Beginn der neunziger Jahre etwas mehr als 13.500 und in der Schweiz rund 1.750 Lizenzen für gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung, gegenüber 5.000 bzw. 340 zu Beginn der achtziger Jahre. Parallel dazu gab es seit Anfang der siebziger Jahre in den genannten Koexistenzländern (aber auch in Monopolländern, die Arbeitnehmerüberlassung erlaubten, z.B. Frankreich und die Niederlande) einen ähnlichen Boom im Bereich der Zeitarbeit (vgl. ILO 1994,32).

Private Arbeitsvermittlungsagenturen sind nach den vorliegenden Statistiken vor allem in der Schweiz mit bemerkenswerten 18% an allen Einstellungen in besonders starkem Umfang an der Stellenbesetzung beteiligt. In den Niederlanden (8%), Großbritannien (5%) und vor allem in Dänemark (Schätzung: 2-3%) ist ihr Marktanteil dagegen sehr viel geringer. Im Falle der Niederlande ist dabei aber auch auf die besonders große Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung hinzuweisen. Nach einer Betriebsbefragung zu den Rekrutierungswegen waren rund 90% der von privaten Agenturen auf Dauer vermittelten Arbeitskräften vorher als Leiharbeiter beschäftigt (vgl. OECD 1992b). Die Betriebe in den Niederlanden haben also die Verleihdauer (von durchschnittlich sechs bis neun Wochen) quasi als Probebeschäftigungsverhältnis genutzt und geeignete Leiharbeiter häufig in dauerhafte Beschäftigung übernommen.

Die einzige vorliegende Zeitreihe über die private Vermittlungstätigkeit aus der Schweiz deutet darauf hin, daß das Vermittlungsgeschäft der Agenturen stark konjunkturabhängig ist. Im Boom und bei Arbeitskräftknappheit sind sie sehr gefragt, in der Rezession verschlechtern sich dagegen ihre Marktchancen. Dies wird auch bestätigt durch den leichten Rückgang der Zahl der britischen Lizenzinhaber zu Beginn der neunziger Jahre (parallel zur wirtschaftlichen Rezession).

Erfahrungen in verschiedenen Ländern zeigen, daß sich private Arbeitsvermittlungsagenturen häufig auf bestimmte Berufsgruppen und auf bestimmte Regionen konzentrieren. Sie spezialisieren sich auf regionale und berufsfachliche Teilarbeitsmärkte (vgl. Tab. 10). Private Agenturen kommen vor allem in Großstadtregionen zum Zuge. Ihre Klientel sind eher beschäftigte Stellensuchende (insbesondere Angestellte). Sie vermitteln vor allem Führungspositionen und Stellen mit höheren oder speziellen Qualifikationsanforderungen. Erfahrungen im anglo-amerikanischen Raum zeigen, daß ihr Spektrum von der Führungskräfte- bis hin zur Hauspersonalvermittlung reicht. Überall dort, wo sich auf regionalen oder beruflichen Teilarbeitsmärkten arbeitgeberseitig bedingte Engpaßsituationen ergeben, sind offenbar attraktive Märkte für private Agenturen vorhanden (Hannon 1989; Harrison 1992 und Walwei 1991).

Die wachsende Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen in den letzten beiden Dekaden ist aus der Sicht der nationalen Experten auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen (vgl. hierzu auch Caire 1991, ILO 1994). Durch die zunehmende Automatisierung, den vermehrten Einsatz neu-

er Technologien und das Vordringen humankapitalintensiver Dienstleistungen in die Arbeitswelt sind die Stellenanforderungen generell gewachsen. Dadurch ergaben sich insbesondere in konjunkturell guten Zeiten Schwierigkeiten für die Betriebe, ihre Stellen mit geeigneten Bewerbern zu besetzen. Gerade von den privaten Agenturen versprechen sich die Betriebe professionelle Hilfestellungen bei der Akquisition und Selektion qualifizierteren Personals. Auch sind im Rahmen des allgemeinen Tertiarisierungsprozesses der Wirtschaft und des Kostensenkungsdrucks Tendenzen erkennbar, wonach Betriebe originäre Leistungen der Personalabteilungen mehr und mehr auslagern oder überhaupt erstmals von außen wahrnehmen lassen.

3.4 Mißbrauchsrisiko

Die Aktivitäten privater Arbeitsvermittlungsagenturen werden von den nationalen Fachleuten im großen und ganzen als sachgerecht und seriös eingestuft. Mißbrauchssituationen treten demnach – wenn überhaupt – nur selten auf (vgl. Tab. 11). Eine nicht unbeträchtliche Dunkelziffer illegaler Aktivitäten kann aber gleichwohl nicht ausgeschlossen werden. Als potentielle Problemfelder werden in erster Linie genannt: Arbeitnehmerüberlassungs- und Outplacementagenturen im allgemeinen sowie die Auslands- und Künstlervermittlung im besonderen. Sozialpolitisch besonders brisant ist dabei die Frage, wer letztlich die Vermittlungsgebühr an die private Agentur zu entrichten hat.

Tabelle 11: Mögliche Problemfelder im Zusammenhang mit dem Auftreten privater Arbeitsvermittlungsagenturen (n = 9)¹⁾

Probleme im Zusammenhang mit privater Arbeitsvermittlung werden gesehen, wegen	
– der Abwerbung beschäftigter Arbeitnehmer,	2,33
– der zu hohen Vermittlungsgebühren,	2,11
– der Übervorteilung von Arbeitsuchenden bzw. der Erhebung von Gebühren für Arbeitsuchende,	2,44
– der Diskriminierung bestimmter Arbeitnehmergruppen,	2,44
– des Abschlusses von Exklusivverträgen.	2,67

¹⁾ Auf die Frage gab es zu jedem Spiegelstrich drei Antwortmöglichkeiten: (1) trifft zu; (2) teils/teils und (3) trifft nicht zu. Die Antworten wurden mit den Ziffern in Klammern gewichtet und ein Durchschnitt gebildet.

Ohne gesetzliche Regelung wären Vermittlungsgebühren von dem zu tragen, dessen Marktposition am schwächsten ist. Weniger wettbewerbsfähige Marktteilnehmer (z.B. schwer zu vermittelnde Arbeitsuchende) müßten dann zum Teil erhebliche Vermittlungsgebühren entrichten. Unter Umständen müßten für diesen Personenkreis die Vermittlungsgebühren sogar erfolgsunabhängig geleistet werden, weil die Wahrscheinlichkeit eines Vermittlungserfolgs eher als gering einzustufen wäre. Um Geschäftemacherei mit der Not von Arbeitsuchenden möglichst zu vermeiden, hat man deshalb in einigen Ländern (Großbritannien, Island, Niederlande und Schweden) untersagt, daß von Arbeitsuchenden Honorare verlangt werden dürfen. In der Schweiz hat man Honorare, die von Arbeitsuchenden zu zahlen sind, an strikte Höchstgrenzen (maximal 5% des ersten Monatslohnes) gebunden. Aber auch in den anderen Ländern werden aufgrund der branchenüblichen Praxis oder verbandsrechtlicher Normen Vermittlungsgebühren in der Regel nur dem Arbeitgeber in Rechnung gestellt, z.B. geht aus der Geschäftsstatistik eines bedeuten-

den Vermittlerverbandes in den USA hervor, daß dort 1991 in mehr als 90% aller Fälle Arbeitgeber für die Gebühren aufkommen mußten (National Association of Personnel Consultants 1991).

Systematisch werden Gesetzesverstöße privater Vermittlungsagenturen in Großbritannien erfaßt. Die Unterlagen des dortigen Lizenzierungsbüros basieren auf den Ergebnissen der regelmäßig durchgeführten Inspektionen, aber auch auf Beschwerden seitens der Kunden privater Arbeitsvermittlungsagenturen. Bei den erfaßten Gesetzesverstößen handelt es sich in der Mehrzahl um Vermittlungstätigkeiten ohne gültige Lizenz. Als häufig genannte Beschwerde wurde auch notiert, daß Agenturen bei den Stelleninseraten widerrechtlich auf die Nennung ihres Namens verzichten oder lukrative Stellen als „Lockvogelangebote“ zur Gewinnung geeigneter Bewerber einsetzen, ohne daß dafür ein betrieblicher Stellenbesetzungsauftrag eingegangen wäre. Fälle, in denen von Arbeitsuchenden widerrechtlich Vermittlungshonorare verlangt werden, wurden aber nur sehr selten bekannt. Die britischen Erfahrungen zeigen, daß eine wirksame Gesetzgebung und die Existenz einer Aufsichtsbehörde (welche Beschwerden mit Priorität nachgeht) zu einem besseren Image der privaten Arbeitsvermittlung beitragen kann.

4 Koexistenz als Perspektive

4.1 Konkurrenz oder Ergänzung?

Ausgangspunkt der Erörterung des Zusammenspiels von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung ist der Vergleich ihrer jeweiligen relativen Marktbedeutung. Aus den Tabellen 4 und 9 kann der Anteil beider Vermittlungsformen an der gesamtwirtschaftlichen Zahl von Arbeitsvermittlungen gegenübergestellt werden. Danach beträgt der Anteil der privaten Agenturen an allen Arbeitsvermittlungen in der Schweiz 86%, in den Niederlanden 41%, in Großbritannien 17% und in Dänemark 11%. Während sich diesen Zahlen zufolge die öffentliche Arbeitsvermittlung in Großbritannien und Dänemark (und wohl auch in Australien) relativ gut am Markt behauptet, ist die Situation in der Schweiz (und wohl auch in den USA) aus der Sicht der öffentlichen Arbeitsvermittlung eher negativ zu beurteilen. Wesentliche Ursache für die schwache Marktposition der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz und den USA ist neben der eher bescheidenen Personal- und Ressourcenausstattung sowie der mangelnden Koordination auf nationaler Ebene vor allem deren freiwilliger Rückzug auf bestimmte schwer vermittelbare Arbeitsmarktsegmente, wie z.B. Langzeitarbeitslose und Schulabgänger (vgl. hierzu auch Bishop 1992).

Die Befragung gibt deutliche Hinweise darauf, daß private Arbeitsvermittlung auf beiden Seiten des Marktes eine andere Klientel als ihr unentgeltliches, öffentliches Pendant erreicht und somit im wesentlichen eine Komplementärfunktion ausübt. Von sieben der 10 Koexistenzländer wird angegeben, daß keine oder kaum Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung besteht. Lediglich ausnahmsweise kommt es in den anderen drei Ländern in bestimmten Teilarbeitsmärkten (z.B. bei Bürokräften in Australien oder im Hotel- und Gaststättenbereich in den USA und Großbritannien) zu Wettbewerb.

Grundsätzlich ergänzt aber private Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste. Private Arbeitsvermittlung ist in erster Linie stellenorientiert. Sie konzentriert sich auf die Vermittlung von

Arbeitsplätzen mit gehobenen und speziellen Anforderungen und dafür in Betracht kommende, meistens beschäftigte Bewerber. Dagegen ist öffentliche Arbeitsvermittlung vornehmlich bewerberorientiert. Auch aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags sind ihre Klientel vor allem Arbeitslose sowie andere Personen mit Vermittlungsproblemen. Insofern wird die öffentliche Arbeitsvermittlung tendenziell auch häufiger bei Stellen mit entsprechend geringeren Qualifikationsanforderungen eingeschaltet.

Belege für Komplementarität liefert auch der Vergleich der relativen Marktbedeutung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste in Monopol- und Koexistenzländern (vgl. Tab. 4). Einerseits sichert danach ein Monopol im Sinne eines Verbots gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung noch nicht allein einen hohen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Andererseits muß die Existenz gewerbsmäßiger Arbeitsvermittler nicht unbedingt zu einem niedrigen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung führen (OECD 1992a).

Auch wenn Komplementarität von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in Koexistenzländern nach den Befunden der Befragung vorzuherrschen scheint, ist damit noch nicht beantwortet, ob diese ganz allgemein gilt oder sich erst als Konsequenz aus der Koexistenzsituation ergibt bzw. weiter verstärkt. Wäre Komplementarität als allgemeingültig und systemunabhängig zu sehen, müßte man zeigen können, daß auch in Monopolländern öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste in der Regel nicht die potentiellen Märkte privater Arbeitsvermittlungsagenturen bedienen. Wäre weitgehende Komplementarität dagegen eher das Ergebnis von Koexistenz, müßte in Koexistenzländern eine Verdrängung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in bestimmten Teilarbeitsmärkten erfolgen bzw. zu beobachten sein. Zur Aufklärung dieses Sachverhalts wäre es erforderlich, sich mit – bisher nicht verfügbaren – Zeitreihenanalysen von Vermittlungsanteilen öffentlicher und privater Anbieter zu befassen. Anschauungsmaterial könnten dabei vor allem solche Länder liefern, bei denen erst in letzter Zeit eine Liberalisierung der Arbeitsvermittlung erfolgt ist bzw. in nächster Zeit (wie bei uns) bevorsteht.

Der zur Beantwortung dieser komplexen Frage nicht ausreichende Querschnittsvergleich im Rahmen dieser Befragung zeigt aber immerhin, daß zur Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Monopolländern tendenziell häufiger beschäftigte Stellensuchende als in Koexistenzländern gehören (vgl. Tab. 5). Damit korrespondiert auch das Ergebnis, wonach in Monopolländern weniger häufig von betrieblicher Seite beklagt wird, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung zu wenig geeignete Bewerber bereitstellen kann (vgl. Tab. 6). Bemerkenswert ist auch, daß in Koexistenzländern (also bei Existenz gewerbsmäßig arbeitender Konkurrenz) das Kostenargument eher noch stärker für die Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung spricht (siehe ebenfalls Tab. 6).

4.2 Effekte der Liberalisierung: Macht das dänische Beispiel Schule?

Da in einer Reihe von Ländern in letzter Zeit Maßnahmen zur Liberalisierung der Arbeitsvermittlung vorgenommen wurden bzw. in Kürze bevorstehen (vgl. hierzu Abschnitt 3.2), lohnt sich der Blick dort hin, wo bereits erste Erfahrungen nach der Aufhebung des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols gemacht wurden. Es ist sinnvoll, zwischen solchen Ländern zu unterscheiden, in denen bereits über längere Zeit öffentliche und private Arbeitsvermittlung nebeneinander bestehen und

anderen Ländern, in denen erst seit jüngster Zeit von Koexistenz gesprochen werden kann.

Ein Beispiel für Liberalisierung zu Beginn der neunziger Jahre liefert Dänemark. Dort dürfen seit dem 1.7.1990 private, auch gewerbsmäßig agierende Arbeitsvermittlungsagenturen ohne spezielle Erlaubnis und ohne sonstige Auflagen tätig werden. Ziel der Liberalisierung dort war es, mehr und bessere Vermittlungsangebote zu schaffen. Insbesondere sollten beschäftigte Stellensuchende und Betriebe mit Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung von den neuen Angeboten privater Vermittlungsagenturen profitieren. Zu den Auswirkungen der Liberalisierung hat das Danish Institute of Social Research einen Forschungsbericht vorgelegt (vgl. zum nachfolgenden: Csonka 1993).

Der Untersuchung zufolge war die Marktbedeutung privater Arbeitsvermittlungsagenturen auch 1992 noch immer als eher gering einzustufen (s. auch Tab. 9). Dafür werden vier Gründe genannt. Erstens fiel die Liberalisierung in eine Phase wirtschaftlicher Stagnation und steigender Arbeitslosigkeit. Mangels betrieblichen Einstellungsbedarfs fehlte es an den relevanten Märkten für private Agenturen. Zweitens dauert es offenbar geraume Zeit, bis angebotsseitig ein Netz von privaten Vermittlungsanbietern aufgebaut werden kann und nachfrageseitig Betriebe und Arbeitsuchende private Vermittlungsdienstleistungen in ihre Suchbemühungen einbeziehen. Drittens hat sich das Fehlen von Lizensierungs- und Berufsausübungsbestimmungen zumindest in Teilbereichen (z.B. Künstler- und Auslandsvermittlung) – selbst nach Ansicht der Agenturen – negativ auf die Reputation und damit die Einschaltung der privaten Arbeitsvermittlung insgesamt ausgewirkt.

Viertens wurden Reformen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch die Zulassung zwar nicht initiiert, aber doch erheblich beschleunigt. Die auf eine Professionalisierung des Dienstleistungsangebotes zielende Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung hat deren Reputation und Marktposition nachhaltig verbessert. Verantwortlich dafür war ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Zunächst einmal wurde im Zuge der Liberalisierung erstmals auch den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit und der Auftrag gegeben, eigene Vermittlungsaktivitäten zu entfalten. Zur Klientel dieser kommunalen Dienste zählen in erster Linie schwervermittelbare Sozialhilfeempfänger und Straftatlassene. Durch diese Form der Arbeitsteilung konnten sich die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste stärker auf attraktivere Segmente, wie z.B. arbeitslose Leistungsempfänger und beschäftigte Stellensuchende konzentrieren. Innerorganisatorisch wurde dem Rechnung getragen durch die Schaffung stellenorientierter Vermittlungseinheiten und die Möglichkeit der Einnahmeerzielung für besondere Leistungen (z.B. für Personalauswahl und Bewerberkurse). Das Ziel der dänischen Liberalisierung, nämlich eine quantitative und qualitative Ausdehnung des Vermittlungsangebotes, scheint also erreicht worden zu sein, allerdings weniger (als erwartet) durch die neuen Angebote privater Agenturen, sondern vielmehr durch die Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste.

5 Folgerungen: Kundenorientierung sichert Qualität der Arbeitsvermittlung

Das wirtschaftliche Potential der Arbeitsvermittlung besteht darin, daß dadurch Stellen möglichst schnell mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können und für Arbeitsuchende möglichst schnell passende Arbeitsplätze gefunden werden.

Dabei ist zunächst einmal sekundär, ob dies durch öffentliche oder private Vermittler geschieht. Entscheidend ist vielmehr, daß durch eine effiziente Organisation und Regulierung der Arbeitsvermittlung ihr wirtschaftliches Potential möglichst weitgehend ausgeschöpft werden kann.

Ausgangspunkt für alle Überlegungen zum institutionellen Rahmen der Arbeitsvermittlung ist die Tatsache, daß ihre Leistungen zu den sog. Erfahrungsgütern gehören. Bei diesen sind aufgrund unzureichender Informationen auf der Seite der Kunden (also bei Betrieben und Stellensuchenden) Qualitätsmangel und damit verbundene wirtschaftliche Nachteile nicht auszuschließen. Der Nachfrager kann die Qualität der Arbeitsvermittlung in der Regel nur anhand ihrer Leistung in der Vergangenheit beurteilen. Erfolg oder Mißerfolg der Arbeitsvermittlung bei den Stellenbesetzungsvorgängen hängen somit in hohem Maß von ihrer Markt-reputation ab. Die Orientierung der (privaten und öffentlichen) Vermittlungsanbieter an den Bedürfnissen ihrer Kunden ist also vorrangig.

Private, auch gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung spielt nun bereits seit geraumer Zeit in einer Reihe von Ländern eine wichtige Rolle beim Arbeitsmarktausgleich und dies mit wachsender Tendenz. Durch die aktuellen und geplanten Deregulierungsmaßnahmen in anderen Ländern wird diese Entwicklung weiter verstärkt. Vor allem in bestimmten Teilarbeitsmärkten (insbesondere Stellen mit gehobenen und speziellen Anforderungen und dafür in Betracht kommenden Bewerbern) ergeben sich Marktpotentiale für private Arbeitsvermittler. Diese sind aber nur zu realisieren, wenn die Branche insgesamt eine gute Reputation genießt. Notwendige Bedingung für qualitativ hochwertige Dienstleistungen ist ein funktionierender Wettbewerb zwischen privaten Vermittlungsanbietern. Die Möglichkeit dauerhaften Geschäftserfolgs ist ein wichtiger Anreiz für eine seriöse und kundengerechte Arbeitsvermittlung. Hinreichende Bedingung ist aber – wie auch die dänischen Erfahrungen (s. Abschnitt 4.2.) zeigen – darüber hinaus ein geeigneter rechtlicher Rahmen, der systematisch das Ziel Verbraucherschutz und damit Qualitätssicherung verfolgt (vgl. hierzu ausführlich Walwei 1993).

Vor allem bei der in letzter Zeit immer schwieriger gewordenen Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt kommt nach wie vor den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten eine Schlüsselrolle zu. Ihrer Weiterentwicklung muß gesellschaftspolitisch hohe Priorität beigemessen werden. Dabei sind allerdings angesichts begrenzter Ressourcen und der Verpflichtung zur Wahrnehmung vielfältiger öffentlicher Aufgaben (z.B. Eingliederung schwervermittelbarer Personengruppen und Mißbrauchskontrolle) die Zielsetzungen öffentlicher Dienste nicht mit denen privater Agenturen vergleichbar. Anders als im privaten Sektor, wo Umfang und Art der Aktivitäten durch den Geschäftserfolg bestimmt werden, ist es bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung schwieriger einen ökonomisch „optimalen“ Einschaltungsgrad oder Marktanteil abzuleiten. Die Zahl der durch die öffentliche Arbeitsvermittlung akquirierten Stellenmeldungen und der getätigten Vermittlungen reflektiert weder den dazu erforderlichen Aufwand noch den dadurch entstandenen Nutzen. Ergänzend

zu den Vermittlungsstatistiken wären deshalb die qualitativen Effekte der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Vergleich zu anderen Suchwegen eingehender zu untersuchen. Indikatoren für die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung wären ganz generell die Suchzeiten auf beiden Seiten des Marktes, aber dazu auch die Produktivität des Bewerbers und die Fluktuation aus betrieblicher Sicht sowie die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses bzw. das Arbeitslosigkeitsrisiko aus der Sicht des Arbeitsuchenden. Solche Analysen würden eine Basis darstellen für rationale und damit kundengerechte Entscheidungen über den Einsatz der öffentlichen Ressourcen im Bereich der Arbeitsvermittlung.

Literatur

- Bishop, John (1992): Improving Job-Worker Matching in the U.S. Labour Market. Center for Advanced Human Resource Studies. Working Paper 92-40
- Buttler, Friedrich/ Ulrich Walwei (1994): Different Institutional Arrangements for Job Placement (im Erscheinen)
- Caire, Guy (1991): The Intervention of private firms in the functioning of labour markets in the twelve EEC countries. Paris (Mimeo)
- Csonka, Agi (1993): Liberalization of Job-Centre Services. The Danish National Institute of Social Research. Kopenhagen
- Employment Service (1993): The Changing Role for Public Employment Services in the 1990s. Manchester, 30.9.-2.10.92
- Hannon, W.P. (1989): The Nature and Role of Private Employment Services in the Republic of Ireland. Dublin (Mimeo)
- Harrison, Jayne (1992): Private Employment Agencies. Employment Service, Research and Evaluation Branch, Report No. 67. Sheffield (Mimeo)
- Permanent Mission of Japan to the ILO (1990): The Present State of Privately-Operated Agencies for Adjustment of Manpower Demand and Supply in Japan. Geneva (Mimeo)
- International Labour Office (1994): The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets. Report VI, International Labour Conference, 81 st Session
- National Association of Personnel Consultants (1991): Operational Analysis Survey. Placement Firm Profile Statistics (Mimeo)
- OECD (1984): The Public Employment Service. Paris OECD
- (1990): Labour Market Policies for the 1990s. Paris
- OECD (1992a): The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom. In: Employment Outlook, 117-142
- OECD (1992b): The Dutch Labour Market. Paris
- Ricca, Sergio (1982): Private temporary work organisations and public employment Services: effects and problems of coexistence. In: International Labour Review. Vol. 121, No. 2, 141-153
- Ricca, Sergio (1988): The changing role of public employment services. In: International Labour Review, Vol. 127, No. 1. 19-34
- Walwei, Ulrich (1991): Job Placement in Europe: An International Comparison. In: Intereconomics, Vol. 26, No. 2, 248-254
- Walwei, Ulrich (1993): Zum Regulierungsbedarf bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung. In: MittAB 3, 285-293